



**Олег Александрович КОЖЕВНИКОВ,**

профессор кафедры конституционного права  
Уральского государственного юридического  
университета имени В.Ф. Яковлева,  
профессор кафедры конституционного  
и международного права Уральского государственного  
экономического университета (г. Екатеринбург),  
доктор юридических наук, профессор

*jktu1976@yandex.ru*

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ХАРТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ИСТОРИЯ ПРИМЕНЕНИЯ, НЕ ПОДЛЕЖАЩАЯ «ЗАБВЕНИЮ»**

**THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
HISTORY OF APPLYING THAT IS NOT TO BE FORGOTTEN**

Поиск на современном этапе исторического развития нашего государства оптимальной формы организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации вряд ли возможен без учета опыта зарубежных государств, отраженного в том числе и в правовой форме – международных договорах и соглашениях. Российская Федерация в 1998 году приняла на себя обязательства соблюдать Европейскую хартию местного самоуправления. С указанного периода данный международный правовой акт стал неотъемлемой частью национальной правовой системы и являлся «базовым ориентиром» для федерального законодателя в построении законодательной базы реализации конституционной основы местного самоуправления в Российской Федерации. Однако история сосуществования Европейской хартии местного самоуправления и российской национальной системы законодательства завершилась 16 марта 2023 года. В статье на основе конкретных примеров применения положений названной хартии в рамках судопроизводства высшими судебными инстанциями при обосновании соответствующего судебного толкования норм муниципального права автором делается вывод о том, что при формировании перспективного законодательства о местном самоуправлении в рамках сложившейся тенденции к наполнению содержанием конституционно-правовой категории «единая система публичной власти» опыт применения Европейской хартии местного самоуправления не должен быть проигнорирован, он должен быть учтен для дальнейшего поступательного эволюционного развития федерального законодательства о местном самоуправлении.

*At present stage of the historical development of our state, the search for an optimal type of local self-government organization and functioning in the Russian Federation is hardly possible without taking into account the experience of foreign states. This experience is reflected, among other things, in the legal form – in international treaties and agreements. In 1998, the Russian Federation assumed obligations to comply with the European Charter of Local Self-Government. Since that period, this international legal act has become the integral part of the national legal system and has been a «basic guideline» for the federal Legislator in creating a legislative framework to implement the constitutional basis of local self-government in the Russian Federation. However, the coexistence of the European Charter of Local Self-Government and the Russian national system of legislation ended on March 16, 2023. Having analyzed concrete examples of application of the given Charter provisions in judicial proceedings of the highest judicial instances when justifying an appropriate judicial interpretation of the norms of municipal law, the author draws the conclusion: the experience of applying the European Charter of Local Self-Government should not be ignored when creating a forward-looking legislation on local self-government within the framework of the current trend towards filling the content of the constitutional and legal category «unified system of public authority». This experience should be taken into account for the further progressive evolutionary development of the federal legislation on local self-government*



**Ключевые слова:** Верховный Суд РФ, Европейская хартия местного самоуправления, Конституция РФ, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, судебная практика.

**Keywords:** *the Supreme Court of the Russian Federation, European Charter of Local Self-Government, the Constitution of the Russian Federation, the Constitutional Court of the Russian Federation, local self-government, judicial practice.*

**16** марта 2023 года на территории Российской Федерации в полном объеме перестала действовать Европейская хартия местного самоуправления, наряду с целым рядом иных актов Совета Европы. По данным некоторых авторов, по состоянию на 2021 год Россия подписала и ратифицировала почти 70 из 223 договорно-правовых актов Совета Европы [5]. Указанное означает, что «не за горами» вопрос о прекращении иных ратифицированных Российской Федерацией договорно-правовых актов Совета Европы.

Принятая в 1985 году Европейская хартия местного самоуправления, которую Россия ратифицировала в 1998 году, составляла базовую международно-правовую основу функционирования местного самоуправления в стране на протяжении почти 15 лет, определяя, наряду с Конституцией РФ, местное самоуправление как основу демократического характера нашего государства, а также гарантии его осуществления гражданами и органами местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Нет сомнения, что положения Европейской хартии местного самоуправления в условиях крайнего динамизма российского законодательства в сфере муниципально-правовых отношений – а за время действия на территории России действовали положения двух федеральных законов и идет работа над новым законопроектом о местном самоуправлении в единой системе публичной власти – служили определенным ориентиром и фактором, сдерживающим от полного подчинения местного самоуправления государству в лице его органов и должностных лиц, что в условиях, когда поправки к Конституции РФ 2020 года объединили органы местного

самоуправления и государственной власти в единую систему публичной власти, представлялось крайне важным (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ).

Часть 4 ст. 15 Конституции РФ императивно устанавливает, что международные договоры, пописанные и ратифицированные Россией, являются неотъемлемой составной частью законодательства Российской Федерации, при этом обладают большей юридической силой, чем федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, но меньшей, чем Конституция РФ. При этом действующее российское законодательство допускает проверку на предмет соответствия Основному закону страны в порядке, установленном Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», только не вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров либо отдельных их положений; разрешение споров о компетенции между федеральными органами государственной власти, а также между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с заключением международных договоров Российской Федерации и разрешение вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в



случае, если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации. Указанная разновидность конституционного судопроизводства достаточно часто была предметом различных научных публикаций и исследований [напр.: 1; 7].

Однако установление названной компетенции совершенно не означает, что в рамках конституционного судопроизводства Конституционный Суд РФ, обосновывая свою позицию по конкретному делу, не обращает внимание на нормы, содержащиеся в международных актах, которые уже ратифицированы должным образом и действуют на территории Российской Федерации. Не является исключением и Европейская хартия местного самоуправления, положения которой неоднократно упоминались в решениях Конституционного Суда РФ в части выявления единственно возможного конституционно-правового смысла соответствующей нормы права, явившейся предметом конституционного судопроизводства. В этой связи представляется важным отметить высокую положительную роль Европейской хартии местного самоуправления при формировании конституционно-правовой судебной практики и выявлении конституционно-правового содержания норм о местном самоуправлении и его институтах. Позволим себе напомнить некоторые примеры практики Конституционного Суда РФ.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года N 7-П<sup>1</sup> Суд, определяя природу муниципальной власти и особенности институтов местного само-

управления как наиболее приближенных к населению властных институтов, отметил, что «согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление (преамбула), возможность регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3)». Указанные положения Европейской хартии местного самоуправления Конституционный Суд РФ подтвердил и своей позицией, изложенной в известнейшем постановлении от 24 января 1997 года N 1-П<sup>2</sup>, в котором было особо отмечено, что «уровень, на котором создаются муниципальные образования, должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению для наиболее полного и рационального решения вопросов местного значения». Представляется, что в условиях трансформации территориальной основы, которая намечена в законопроекте N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup> путем ликвидации поселенческого уровня, данные положения Хартии в совокупности с позициями Конституционного Суда РФ должны быть приняты к учету.

В другом решении – определении от 15 мая 2007 года N 344-О-П<sup>4</sup> – Суд, усиливая свои ранее изложенные позиции относитель-

1 По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева : постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36154/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36154/) (дата обращения: 14.04.2023).

2 По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 N 1-П. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23118/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23118/) (дата обращения: 14.04.2023).

3 URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 14.04.2023).

4 По жалобам главы муниципального образования «Село Маган» Республики Саха (Якутия) и граждан Т.Р. Алексеевой и Е.С. Мондаровой на нарушение их конституционных прав положениями Закона Республики Саха (Якутия) «Об установлении границ территорий и о наделении статусом городского округа муниципальных образований Республики Саха (Якутия)» : определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 года N 344-О-П. URL: <https://base.garant.ru/12154462/> (дата обращения: 14.04.2023).



но территориальной основы местного самоуправления и конституционных гарантий его самостоятельности, в том числе при решении законодателем вопросов, касающихся изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в связи с преобразованием или упразднением муниципальных образований, вновь обратился к нормам ратифицированной Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления и указал, что «в соответствии со ст. 5 данного международного акта изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом». Представленное конституционно-правовое обоснование также имеет большое правоприменительное значение, поскольку очевидно, что федеральный законодатель в действующем Федеральном законе от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» отошел от указанного ранее конституционно-правового смысла муниципальных норм, и абсолютное большинство вариантов муниципально-территориальной трансформации осуществляются через мнение и участие представительных органов муниципальных образований, а не непосредственно населения. Данная тенденция наблюдается и в тексте законопроекта N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

В определении от 8 апреля 2010 года N 454-О-О<sup>1</sup>, рассматривая положения федерального законодательства относительно нормативных основ формирования схода граждан в качестве представительного органа муниципального образования и принятия

на нем решений по вопросам местного значения исключительно в поселениях с определенной численностью жителей, обладающих избирательным правом, Конституционный Суд РФ отметил, что «подобное законодательное регулирование ориентировано на обеспечение сбалансированного использования гражданами институтов прямой и представительной демократии при осуществлении местного самоуправления, учитывает реальные возможности непосредственного решения населением вопросов местного значения в небольших по числу жителей поселениях, не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя и не нарушает гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан, проживающих в иных муниципальных образованиях, на осуществление местного самоуправления. Данный вывод согласуется и с пунктом 2 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающей осуществление местного самоуправления советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и вместе с тем не исключающей обращение к собраниям граждан, референдумам или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом».

Еще один пример обращения Конституционного Суда РФ к положениям Европейской хартии местного самоуправления. В определении от 16 января 2018 года N 12-О<sup>2</sup>, давая конституционно-правовую оценку норм федерального законодательства относительно процедуры отрешения от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, Конституционный Суд РФ в мотивировочной части названного решения обратил внимание, что «Конституция Российской Федерации предпола-

1 Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 08.04.2010 N 454-О-О. URL: <https://base.garant.ru/1795091/> (дата обращения: 14.04.2023).

2 По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2018 N 12-О. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_290229/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_290229/) (дата обращения: 14.04.2023).



гая достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него публичных функций и задач и определяет степень ответственности местного самоуправления. Такой подход, по мнению суда, в полной мере коррелирует с положениями пункта 1 статьи 3 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которым под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Подобных примеров обращения высшего федерального органа конституционного правосудия к положениям Европейской хартии местного самоуправления можно приводить множество. Указанное обстоятельство свидетельствует о высокой степени «интеграции» данного международного акта в систему конституционно-правового и муниципально-правового регулирования в период применения на территории Российской Федерации, а неоднократное применения норм названной Хартии в судебной практике Конституционного Суда РФ говорит о настоятельной необходимости сохранить в российской практике накопленный опыт «взаимодействия» норм Конституции РФ и Европейской хартии местного самоуправления в целях дальнейшей поддержки конституционной стабильности и законности.

Нельзя не отметить, что Европейская хартия местного самоуправления, помимо Конституционного Суда РФ, не менее успешно применялась и судами общей юрисдикции, в том числе и Верховным Судом РФ, при разрешении различных споров.

Так, в апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 года по делу N 1-АПА19-20<sup>1</sup>, обосновывая наличие самостоятельности органов местного самоуправления в рамках своей компетенции и недопустимость вмешательства орга-

нов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, кроме специальных случаев, установленных законодательством Российской Федерации, судебная инстанция обратилась к положениям Европейской хартии местного самоуправления. В частности, Суд подчеркнул: «Федеральным законом от 11 апреля 1998 года N 55-ФЗ Российской Федерацией ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года, согласно которой государства – члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, утверждая, среди прочего, что это предполагает существование органов местного самоуправления, которые наделены демократически созданными органами и которые пользуются значительной самостоятельностью в отношении полномочий, порядка их осуществления и средств, необходимых для выполнения своих функций, договорились в том числе о том, что любой административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, преследует лишь цели обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов и должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать (преамбула и статья 8 названной Европейской хартии)».

Или другой пример: рассматривая жалобу Пуляева Г.К. и администрации Вихоревского городского поселения на решение Иркутского областного суда от 25 мая 2017 года, которым отказано в удовлетворении административного иска указанного гражданина об оспаривании распоряжения губернатора Иркутской области от 5 мая 2017 года N 61-р «Об отрешении от должности главы Вихоревского муниципального образования» и восстановлении в должности главы Вихоревского муниципального образования,

1 URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-24122019-n-1-apa19-20/> (дата обращения: 14.04.2023).



Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в апелляционном определении от 12 июля 2017 года по делу N 66-АПГ17-26<sup>1</sup> указала: «Статья 8 Европейской хартии местного самоуправления устанавливает возможность административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления лишь при строго установленных условиях и только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией или законом. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен осуществляться с соблюдением соразмерности между степенью вмешательства контролирующего органа и значимостью интересов, которые он намерен защищать». Существуют и иные многочисленные примеры обращения судов общей юрисдикции к нормам Европейской хартии местного самоуправления при разрешении подведомственным данным судам спорам.

Таким образом, на протяжении почти 15-летнего периода действия Европейская хартия местного самоуправления наряду с Конституцией РФ, правовыми позициями высших судебных инстанций составляла базовую основу для формирования, развития нормативной и правоприменительной практики организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации. Несмотря на то обстоятельство, что с 16 марта 2023 года на территории России исключается действие Европейской хартии местного самоуправления и данный акт переходит в разряд исторического предмета для последующих научных, историко-правовых исследований, тем не менее представляется очевидным фактом, что положения Европейской хартии местного самоуправления в своем содержании являются аккумуляцией значительного опыта Европы и Российской Федерации в частности по созданию дееспособной системы местного самоуправления и ее институтов, а также принципов их функционирования в рамках континентальной правовой системы. Данный опыт за 30 лет в России привел к троекратному измене-

нию законодательной основы местного самоуправления, причем каждые последующие изменения во многом не носили преемственный характер по отношению к предыдущему правовому регулированию, а являлись новым подходом к реализации конституционной основы местного самоуправления при неизменности положений как Конституции РФ, так и Европейской хартии местного самоуправления. Текстуальные изменения в Конституции 2020 года повлекли за собой четвертую попытку поиска федеральным законодателем «оптимальной», на его взгляд, правовой основы организации и функционирования местного самоуправления в новой властной конструкции – единая система публичной власти. Названная попытка пока в большей степени проявилась в появлении в конце 2021 года и последующем обсуждении в Государственной Думе РФ законопроекта N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Не вторгаясь в многочисленные дискуссионные моменты и положения названного законопроекта, которые выразились в поступлении более чем более 1,5 тыс. замечаний, а также в выходе в свет многочисленных критичных научных публикаций [напр.: 2; 4; 8], все же полагаем, что российский и зарубежный опыт применения Европейской хартии местного самоуправления по созданию дееспособной системы местного самоуправления и ее институтов, а также принципов их функционирования [6], ни в коем случае не следует «отбрасывать» в сторону, наоборот, федеральный законодатель должен и обязан учесть в перспективном нормативном построении конституционно-правовой модели единой системы публичной власти и ее неотъемлемого структурного элемента – органов местного самоуправления положения вышеуказанной Хартии и практику ее судебного толкования высшими судебными инстанциями за прошедший исторический период. Тем более, что положения Европейской хартии местного самоуправления сформулированы таким образом, что не позволяют

1 URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-12072017-n-66-apg17-26/> (дата обращения: 14.04.2023).



рассматривать их как требования построения муниципальной власти по единому образцу, ее текст направлен лишь на гармонизацию демократических стандартов местного само-

управления с учетом уважительного отношения к национальному своеобразию каждого государства [3].

### Библиографический список

1. Ашхотов, А.А. Проверка конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ как один из инструментов поддержания государственного единства России / А.А. Ашхотов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – N 2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proverka-konstitutsionnosti-ne-vstupivshih-v-silu-mezhdunarodnyh-dogovorov-rossiyskoy-federatsii-kak-odin-iz-instrumentov> (дата обращения: 14.04.2023).
2. Бабичев, И.В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: некоторый анализ конституционных новелл / И.В. Бабичев // Местное право. – 2020. – N 6. – С. 3-12. – EDN WIKSUQ;
3. Гриценко, Е.В. Европейская хартия местного самоуправления и ее реализация в российской праве / Е.В. Гриценко // Европейское право и национальное законодательство : сборник научных трудов / отв. ред. Е.В. Алферова. – М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2007. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-i-ee-realizatsiya-v-rossiyskom-prave> (дата обращения: 13.04.2023).
4. Дитятковский, М.Ю. Конституционная реформа местного самоуправления 2020: основные векторы / М.Ю. Дитятковский // Державинские чтения : сборник статей XVI Международной научно-практической конференции, Казань, 23–26 мая 2021 года. – М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2021. – С. 661-665. – EDN MUKPQM;
5. Ефименко Е. От ратификации до денонсации: европейские конвенции в праве РФ. – URL: <https://pravo.ru/story/245128/?amp=> (дата обращения: 14.04.2023).
6. Крепышева, В.В. Действие Европейской хартии местного самоуправления в сфере российского муниципального права / В.В. Крепышева, Д.В. Симакина // Молодой ученый. – 2019. – N 50 (288). – С. 522-526. – URL: <https://moluch.ru/archive/288/65078/> (дата обращения: 14.04.2023).
7. Саликов, М.С. Международные договоры РФ как объекты конституционного судебного контроля / М. С. Саликов // Российский юридический журнал. – 2014. – N 6(99). – С. 21-26. – EDN ТЕКТТН.
8. Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы / А. Н. Дементьев, О. А. Кожевников, П. А. Кучеренко [и др.]. – М.: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «Юнити-Дана», 2023. – 456 с. – ISBN 978-5-238-03642-7. – EDN YJQKJ.